



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **a) Ing. David Jánošík, insolvenční správce společnosti SLOT Group, a.s.**, se sídlem Gočárova třída 1105/36, Hradec Králové, a žalobkyně **b) SLOT Group, a.s.**, se sídlem Jáchymovská 142, Karlovy Vary, zast. Ing. Davidem Jánošíkem, insolvenčním správcem, se sídlem Gočárova třída 1105/36, Hradec Králové a **c) CEC Praha a.s.**, se sídlem Tlumačovská 1237/32, Praha 5, proti žalovanému: **Celní úřad pro Moravskoslezský kraj**, se sídlem náměstí Svatopluka Čecha 547/8, Ostrava – Moravská Ostrava a Přívoz, proti rozhodnutí ředitele žalovaného ze dne 16. 3. 2020, sp. zn. 44710-21/2020-570000-61, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 6. 2020, č. j. 22 Af 37/2020 - 40,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 6. 2020, č. j. 22 Af 37/2020 – 40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :**I.**

[1] Kontrolní skupina žalovaného provedla dne 11. 2. 2020 kontrolu v provozovně žalobkyně b) „Herna DRINK“ na adrese Porubská 1013/21, Ostrava-Poruba. Při kontrole vzniklo důvodné podezření, že žalobkyně b) provozuje technická herní zařízení bez příslušného povolení, tedy v rozporu se zákonem č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (dále jen „zákon o hazardních hrách“). Žalovaný proto příslušná technická herní zařízení a věci (finanční hotovost), které sloužily či souvisely s provozováním hazardní hry, zadržel na základě Opatření o zadržení věci ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. 44710-8/2020-570000-61 (dále jen „opatření“), dle § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách.

[2] Ředitel žalovaného (dále také již jen „žalovaný“) v záhlaví označeným rozhodnutím (dále již jen „napadené rozhodnutí“) rozhodl o zamítnutí námitek žalobce a) a žalobkyně b) proti opatření.

II.

[3] Žalobce a) i žalobkyně b) a c) (společně dále také jen „žalobci“) se proti napadenému rozhodnutí bránili společnou žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“). Ten shora označeným rozsudkem ze dne 25. 6. 2020, č. j. 22 Af 37/2020 - 40, žalobě vyhověl a zrušil napadené rozhodnutí i opatření a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud vyšel při posouzení věci z toho, že na základě kontroly provedené žalovaným v provozovně žalobkyně b) tato žalobkyně předložila mimo jiné rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 25. 9. 2015, č. j. MF-38884/2015/34-4 (dále také jen „rozhodnutí o změně“). Uvedeným rozhodnutím ministerstvo rozhodlo o tom, že namísto dosavadního provozovatele MASOX a. s. se žalobkyně b) stává provozovatelkou sázkových her, k jejichž provozování udělilo ministerstvo společnosti MASOX a. s. povolení (mezi dalšími ve vztahu k centrálnímu loternímu systému s označením „IVT SYNOT“ rozhodnutím ze dne 6. 9. 2013, č. j. MF-84415/A/2013/34; s označením „APOLLO GAMES VLT“ rozhodnutím ze dne 1. 10. 2013, č. j. MF-96553/A/2013/34; s označením „MULTI LOTTO“ rozhodnutím ze dne 22. 10. 2013, č. j. MF-105176/A/2013/34 a s označením „KAJOT VLT“ rozhodnutím ze dne 4. 11. 2013, č. j. MF-107736/A/2013/34).

[5] V napadeném rozsudku krajský soud nejprve shledal aktivní legitimaci všech žalobců. Následně nepřisvědčil žalovanému, že k zadržení věci (technických herních zařízení a finančních prostředků) mohlo z jeho strany dojít výlučně na základě zjištění, že ve spisech ministerstva se nachází rozhodnutí o změně v jiném než žalobci předloženém znění a že to znění rozhodnutí o změně, jímž disponuje žalobkyně b), není evidováno ani v systému Státního dozoru nad sázkami a loteriemi (dále jen „SDSL“), ačkoliv právě to vyvolalo u žalovaného důvodné podezření, že technická herní zařízení jsou žalobkyní b) provozována v rozporu se zákonem o hazardních hrách. Krajský soud totiž dovodil, že se žalovaný blíže nezabýval existencí dvou verzí těchto rozhodnutí o změně a důvody takové skutečnosti v napadeném rozhodnutí nikterak nevysvětlil. Zadržením věcí tak podle krajského soudu zasáhl do vlastnických práv žalobkyně b).

[6] Za zjednodušený považoval krajský soud závěr žalovaného, že s ohledem na existenci obsahově rozdílných rozhodnutí o změně žalobkyně b) pravděpodobně nedisponuje oprávněním k provozování shora uvedených hazardních her, neobjasnili-li žalovaný v napadeném rozhodnutí, jak k situaci s obsahově rozdílnými rozhodnutími o změně vůbec mohlo dojít. Za nepodstatné, ale i opožděně uplatněné, považoval krajský soud i „dovysvětlení“ zvoleného postupu spočívajícího v zadržení věcí v důsledku pokynu nadřízeného správního orgánu. Žalovaný se podle krajského soudu nesnažil zjistit příčinu odlišností dvou verzí rozhodnutí o změně, jimiž disponoval sám a jimiž disponovala žalobkyně b). Z uvedeného důvodu krajský soud uzavřel, že jak napadené rozhodnutí, tak i opatření, které považoval z materiálního hlediska za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., jsou nezákonná.

[7] Závěrem krajský soud přisvědčil také argumentaci žalobců stran nezákonnosti postupu žalovaného s ohledem na § 170 písm. d) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).

pokračování

III.

[8] Proti rozsudku krajského soudu (dále jen „napadený rozsudek“) se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brání kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatel namítá, že při provádění kontroly v provozovně žalobkyně b) disponoval především informacemi získanými z aplikace SDSL. V průběhu kontroly mu byly předloženy kopie příslušných rozhodnutí, jejichž obsah se lišil od rozhodnutí evidovaných v databázi ministerstva. V tu chvíli byl pro pracovníky stěžovatele nejpravděpodobnější závěr, že předložená povolení byla pozměněna či padělána. Za těchto okolností neměli jinou možnost než vydat opatření o zadržení věci. Stěžovatel má nadále za to, že v době vydání tohoto opatření existovalo důvodné podezření, že v souvislosti s užíváním technických herních zařízení dochází k porušování zákona o hazardních hrách. Pokud krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel existenci důvodného podezření dostatečně neprokázal v rozhodnutí o námitkách, měl zrušit pouze toto rozhodnutí, nikoli též opatření o zadržení věci.

[10] Krajský soud se měl dle názoru stěžovatele zabývat tím, zda dříve účinný zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“), vůbec umožňoval přechod základního povolení. Žalobkyně b) sice na základě smlouvy účinné ke dni 1. 10. 2015 nabyla celý obchodní závod společnosti MASOX a. s., povolení na ni však nepřešlo, neboť § 45 odst. 2 zákona o loteriích přechod povolení neumožňoval. Ministerstvo proto vydalo změnová rozhodnutí, ta se však netýkala povolení k provozování herních zařízení zadržených v této věci. Krajský soud pochybil v závěru, že všechna povolení, která žalobkyně b) předložila při kontrole, vydalo ministerstvo v souvislosti s prodejem závodu společnosti MASOX a. s., neboť tato povolení nebyla řádně zaevidována v informačním systému SDSL. Ministerstvo financí navíc Generálnímu ředitelství cel dne 24. 1. 2020 potvrdilo, že žalobkyni b) předmětná povolení nevydalo. Toto sdělení bylo podkladem pro vyhlášení celorepublikové akce a do správního spisu bylo založeno dne 25. 8. 2020.

[11] Stěžovatel dále zdůrazňuje, že platnost povolení předložených žalobkyní b) byla delší, než bylo v době jejich vydání obvyklé. Rovněž namítá, že opatření o zadržení věci není mimosmluvní sankcí postihující majetek dlužníka ve smyslu § 170 písm. d) insolvenčního zákona. Toto opatření nelze srovnávat s trestem propadnutí věci či majetku.

[12] Krajský soud dále dle názoru stěžovatele pochybil v tom, že postupu podle § 121 zákona o hazardních hrách „*přičel téměř aspekt konečnosti*“. Opatření o zadržení věci je opatřením předběžné povahy, které nepředurčuje konečné rozhodnutí o osudu zadržených věcí. Stěžovatel upozornil, že citované ustanovení je speciální vůči kontrolnímu řádu a odráží veřejný zájem na zamezení nezákonného provozování hazardních her, s nímž je spojeno riziko škodlivých finančních a morálních dopadů na společnost. Provozovatelé hazardních her proto musejí strpět důslednější dozor ze strany státu.

IV.

[13] Žalobce a) a žalobkyně b) se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

[14] Žalobkyně c) ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornila na to, že možnost přechodu nebo převodu povolení k provozování hazardních her vůbec nebyla předmětem řízení. Stěžejní otázkou, kterou krajský soud posuzoval, bylo, zda nesoulad mezi textem rozhodnutí o změně,

kteřá žalobkyně b) obdržela od ministerstva a na jejichž základě provozovala technická herní zařízení, a textem rozhodnutí o změně evidovaných ministerstvem může založit důvodné podezření umožňující zadržet technická herní zařízení. Krajský soud nepovažoval vydané opatření za konečné, pouze dospěl k závěru, že nebyla splněna základní podmínka pro jeho vydání, tedy existence důvodného podezření.

[15] Žalobkyně c) poukázala na skutečnost, že obsahově prakticky totožnou věc posuzoval v několika rozsudcích i Krajský soud v Brně, který rovněž dospěl k závěru, že důvodné podezření ve smyslu § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách nemůže zakládat marginální nesrovnalost, již lze lehce vysvětlit bez součinnosti kontrolované osoby nebo jež není vůbec přičitatelná kontrolované osobě. V tomto směru žalobkyně c) odkázala na četnou judikaturu, která vykládala pojem „důvodné podezření“ v kontextu jiných zákonů. Upozornila též, že opatření stěžovatele zasáhlo do jejího práva na ochranu obydlí ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), a odkázala na relevantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Důvodné podezření umožňující určitý postup orgánů veřejné moci musí být způsobilé přesvědčit objektivního pozorovatele, musí být podloženo konkrétními a relevantními indiciemi a musí splňovat kritérium proporcionality.

[16] Podle žalobkyně c) stěžovatel ve věci vůbec nevedl správní spis, vytvořil jej až kvůli probíhajícímu soudnímu řízení. Tím se dle názoru této žalobkyně dopustil hrubého porušení procesních předpisů. V kasační stížnosti stěžovatel odkazoval na dokumenty, které nebyly v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí součástí spisu. Avšak dodatečné hledání a prokazování důvodnosti podezření je z logiky věci vyloučeno, k takovým tvrzením stěžovatele nelze přihlížet.

[17] Žalobkyně c) dále upozornila na nesrovnalosti ve vedení evidence SDSL, na niž se dle jejího názoru nelze bezvýhradně spoléhat. Tato svá tvrzení žalobkyně c) podpořila řadou listin, které označila jako důkazy a přiložila ke kasační stížnosti. I ze samotného sdělení ze dne 24. 1. 2020 vyplývají pochybnosti ministerstva ohledně jeho vlastní evidence. Dále je z něj zřejmé, že ministerstvo ze samotné delší platnosti předmětných povolení nevyvozovalo žádné závěry. Z korespondence mezi příslušnými orgány žalobkyně c) rovněž dovozuje, že stěžovatel neměl v okamžiku vydání opatření k dispozici žádná rozhodnutí o změně od ministerstva, natož rozhodnutí opatřená správnou doložkou právní moci. Stěžovatel tedy nemohl mít konkrétní a dostatečné vstupní indicie o tom, že v souvislosti s užíváním věci dochází k porušování zákona, a žalobkyně b) se proto mohla dovolávat presumpce správnosti rozhodnutí, která stěžovateli předložila.

V.

[18] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnosti je důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud předesílá, že skutkově a právně obdobnými případy se již v nedávné době zabýval, a to jednak v rozsudku ze dne 10. 12. 2020, č. j. 9 As 191/2020 – 76, a dále ze dne 6. 1. 2021, č. j. 6 As 247/2020 - 44. Posledně uvedený rozsudek se přitom týkal i stejných účastníků řízení jako v nyní posuzované věci. Od závěrů vyslovených v uvedených rozsudcích nemá kasační soud důvod se odchýlit ani v právě souzené věci, proto z nich v dalším vychází.

pokračování

[21] Nejvyšší správní soud dále považuje za potřebné uvést, že předmětem řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. je žalobou napadené správní rozhodnutí. Správní orgán nemůže nedostatky odůvodnění svého rozhodnutí dodatečně zhojit až v soudním řízení o přezkumu tohoto rozhodnutí (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003 č. j. 1 A 629/2002 - 25, č. 73/2004 Sb. NSS). Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž „*založen na kasačním principu, což znamená, že správní soud je oprávněn pouze zrušit napadené rozhodnutí a zavázat správní orgán svým právním názorem, přičemž v rozhodnutí absentující úvahu správního orgánu nemůže nabrát svou vlastní úvahou*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009 č. j. 9 As 71/2008 - 109). Nejvyšší správní soud proto považuje za irelevantní odkaz stěžovatele na sdělení ze dne 24. 1. 2020, jímž mělo ministerstvo potvrdit, že nevydalo změnová rozhodnutí v podobě, ve které je předložila žalobkyně b), i tvrzení, že platnost povolení, která při kontrole žalobkyně b) předložila, byla delší, než bylo v době jejich vydání obvyklé. V odůvodnění svého rozhodnutí totiž stěžovatel těmito okolnostmi vůbec neargumentoval, odkazoval pouze na rozhodnutí evidovaná v systému SDSL. Uvedené skutečnosti jsou nadto uplatněny až po vydání napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud k nim tudíž nepřihlíží (§ 109 odst. 5 s. ř. s.).

[22] Pro úplnost pak Nejvyšší správní soud před vlastním posouzením důvodnosti uplatněných kasačních námitek doplňuje k okruhu účastníků řízení, že žalobce a) je insolvenčním správcem žalobkyně b). U této žalobkyně zjistil Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 14. 8. 2019, č. j. KSPL 66 INS 14382/2019-A-14, úpadek a usnesením ze dne 29. 11. 2019 č. j. KSPL 66 INS 14382/2019-B-31, prohlásil na její majetek konkurz. Žalobkyně c) v rámci uvedeného insolvenčního řízení nabyla na základě smlouvy o prodeji závodu uzavřené se žalobcem a), účinné ode dne 1. 4. 2020, obchodní závod žalobkyně b). Právě žalobkyně b) byla subjektem, u nějž proběhla dne 11. 2. 2020 kontrola žalovaného ústí v tento soudní spor.

[23] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že se krajský soud v napadeném rozsudku nezabýval nemožností převodu či přechodu povolení k provozování loterií a jiných podobných her ve smyslu § 45 odst. 2 zákona o loteriích. S ohledem na skutečnost, že stěžovatel v napadeném rozhodnutí uvedené vůbec neposuzoval a nezabýval se touto otázkou, a proto ani žalobci takto ve své žalobě neargumentovali, neměl ani krajský soud důvod se uvedeným zabývat. Krajský soud je totiž vázán žalobními body, tudíž z úřední činnosti vůbec nebyl povolán tuto nyní stěžovatelem nastíněnou otázku posuzovat (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud nadto nepřehlédl, že tato nyní vznášená námitka odporuje zbytku stěžovatelovy argumentace, v níž připouští (a činil tak již v žalobou napadeném rozhodnutí), že ministerstvo vydalo rozhodnutí o změně držitele povolení k provozování hazardních her (dříve loterií a jiných podobných her), čímž nastal podobný důsledek, jako by povolení na žalobkyni b) přešla (či byla převedena). Není proto zřejmé, proč by se měl krajský soud zabývat tím, zda je změna v osobě držitele povolení možná. Uvedená námitka je tak nyní bez významu k meritu sporu.

[24] Naproti tomu ale kasační soud po posouzení věci shledal, že napadený rozsudek je zčásti nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Jedná se o tu část, v níž krajský soud přisvědčil žalobcům v námitce „*stran nezákonnosti postupu žalovaného s ohledem na dikci § 170 písm. d) [insolvenčního zákona] včetně přílehlavého odkazu na relevantní judikaturu.*“ Z citovaného textu, který představuje jediné vypořádání příslušného žalobního bodu, totiž není vůbec zřejmé, jaký vliv má § 170 písm. d) insolvenčního zákona a „relevantní judikatura“ na zákonnost rozhodnutí žalovaného, a z jakého důvodu krajský soud přisvědčil argumentaci, kterou v tomto směru žalobci uplatnili.

[25] Toto pochybení, představující naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., k němuž je kasační soud povinen přihlížet i bez návrhu, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), nicméně není samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozsudku. Žalobci totiž argumentovali citovaným ustanovením insolvenčního zákona spíše podpůrně a i krajský soud jim v tomto směru přisvědčil jen nad rámec nosného důvodu svého rozhodnutí, kterým byl závěr o neexistenci důvodného podezření, že žalobkyně b) provozuje technická herní zařízení bez potřebného povolení. Právě tento závěr nyní Nejvyšší správní soud přezkoumá, neboť právě ten je stěžejní spornou otázkou mezi účastníky řízení.

[26] Podle § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách lze zadržet věc, *je-li zde důvodné podezření, že v souvislosti s jejím užíváním dochází k porušování tohoto zákona. Osoba pověřená dozorujícím orgánem ústně oznámí opatření o zadržení věci osobě, která má věc v době zadržení u sebe, a neprodleně vyhotoví úřední záznam, ve kterém bude uveden i důvod zadržení, popis zadržených věcí a jejich množství. Osoba pověřená dozorujícím orgánem předá kopii úředního záznamu osobě, která má věc v době zadržení u sebe, a stejnopis doručí dozorované osobě.*

[27] Podle § 121 odst. 4 věta první zákona o hazardních hrách, *zadržení věci trvá do doby, než bude pravomocně rozhodnuto o jejím propadnutí nebo zabrání, případně do doby, kdy bude prokázáno, že se nejedná o věc, v souvislosti s jejímž užíváním dochází k porušování tohoto zákona.*

[28] Mezi účastníky řízení tedy je sporné, zda byla technická herní zařízení (a zadržená finanční hotovost s nimi související) žalobkyně b) zadržena na základě důvodného podezření, že v souvislosti s jejich užíváním dochází k porušování zákona.

[29] „Důvodné podezření“ je neurčitý pojem, který je nutné vykládat vždy s ohledem na okolnosti daného případu. Z usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008 č. j. 9 Afs 110/2007 - 102, č. 1729/2008 Sb. NSS, vyplývá, že důvodné podezření musí být založené na dostatečně konkrétních a přesvědčivých poznatcích. Míra pochybností musí být natolik intenzivní, aby bylo pravděpodobné, že došlo k porušení zákona (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2019, č. j. 2 As 257/2018 - 87, odst. [23]), nemusí však být postaveno na jisto, že k porušení nesporně došlo. Jak vyplývá z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, č. j. 5 A 1/2001 - 56, či ze dne 29. 6. 2011 č. j. 1 As 64/2011 - 83, prokázání porušení povinnosti a určení toho, kdo je za ně odpovědný, je předmětem následného řízení. Proto musí zahájení řízení předcházet určitá skutečnost, z níž důvodnost podezření plyne. Zákon nepředpokládá, že by muselo jít o informaci zvláště kvalifikovanou nebo přicházející z určitého zdroje, musí však mít nezbytnou míru věrohodnosti a určitosti, aby nedošlo k zahájení řízení naprosto nedůvodného.

[30] Jak již výše uvedeno, kasační soud se skutkově prakticky totožným případem zabýval již ve zmíněném rozsudku ze dne 10. 12. 2020, č. j. 9 As 191/2020 - 76. I v uvedeném případě Celní úřad pro Jihomoravský kraj v průběhu kontroly obdržel rozhodnutí o změně, jež ověřil u ministerstva, přičemž zjistil, že se tato rozhodnutí neshodují s rozhodnutími, která ministerstvo eviduje. Z toho pojal podezření, že předložená rozhodnutí mohou být neplatná a neúčinná, z čehož mu posléze vzniklo důvodné podezření na provozování hazardních her v rozporu se zákonem o hazardních hrách (odst. [19] citovaného rozsudku). Nejvyšší správní soud zde zdůraznil, že při kontrole nelze po správním orgánu požadovat, aby prováděl složité dokazování či sbíral další podklady pro potvrzení svého podezření. Dovodil, že *„[s]právní orgán nemůže při zadržení věci mít najisto posouzené skutečnosti rozhodné pro závěr o protiprávním jednání,*

pokračování

ke kterému došlo v souvislosti se zadržnými věcmi. Až v následné fázi správního řízení, ve které bude rozhodovat o tom, zdali skutečně došlo k porušení zákona o hazardních hrách, bude muset porušení tohoto zákona prokázat i z jiných skutečností než z odlišných verzí změnových rozhodnutí.” (viz odst. [25]) téhož rozsudku).

[31] Jak již bylo uvedeno, v projednávaném případě zadržel stěžovatel technická herní zařízení (a finanční hotovost) na základě identického podezření jako v případě posuzovaném v citovaném rozsudku č. j. 9 As 191/2020 - 76. Nejvyšší správní soud proto nemá důvod se odchýlit od závěru, že samotná existence dvou rozdílných znění změnových rozhodnutí mohla skýtat dostatečný skutkový základ pro důvodné podezření ve smyslu § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách. Dle znění evidovaného v systému SDSL neměla žalobkyně b) v době kontroly oprávnění provozovat technická herní zařízení, která stěžovatel zadržel. V podrobnostech proto Nejvyšší správní soud odkazuje právě na výše zmíněný rozsudek devátého senátu.

[32] Nejvyšší správní soud shledal opodstatněnou i stížnostní námitku, že krajský soud neměl společně s rozhodnutím o námitkách zrušit i opatření, byť jej k uvedenému závěru vedou jiné důvody, než ty, které namítal stěžovatel.

[33] Správní soud může vedle žalobou napadeného rozhodnutí zrušit v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Opatření vydané dne 11. 2. 2020 však není rozhodnutím. Krajský soud tudíž pochybil, když i toto opatření, jako rozhodnutí v materiálním smyslu, zrušil. Krajský soud vůbec nezdůvodnil, proč považuje uvedené opatření materiálně za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Judikatura Nejvyššího správního soudu navíc nedefinuje rozhodnutí pouze na základě materiálního znaku, kloní se k materiálně-formálnímu pojetí, přičemž právě forma odlišuje rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a zásahy ve smyslu § 82 s. ř. s. (z poslední doby srov. například rozsudek ze dne 7. 5. 2020 č. j. 6 Afs 129/2019 - 55, odst. [26] a tam uvedená judikatura).

[34] Z výše citovaného § 121 odst. 1 zákona o hazardních hrách vyplývá, že osobě, která má věc v době zadržení u sebe, se opatření o zadržení věci oznamuje ústně, a následně se vyhotoví úřední záznam, ve kterém se uvede důvod zadržení, popis zadržovaných věcí a jejich množství. Kopie úředního záznamu se předá osobě, která má věc v době zadržení u sebe, a jeho stejnopis se doručí též dozorované osobě. Zákon tedy na postup při zadržení věci klade jen minimální formální požadavky, jde spíše o faktický úkon učiněný při dozoru nad dodržováním zákona o hazardních hrách, nikoli o rozhodnutí. Tento závěr podporuje též důvodová zpráva k zákonu o hazardních hrách (sněmovní tisk č. 578/0, 7. volební období, www.psp.cz), v níž se uvádí, že „z důvodu zamezení nadměrného administrativního zatížení dozorujících orgánů a potencionálního snížení jejich operativní schopnosti při boji s nelegálním provozováním hazardních her byla zvolena úprava, kdy nebude třeba vydat rozhodnutí o zadržení věci, výbrž se pouze zákonem stanoveným postupem provede opatření o zadržení věci, které se následně oznámí osobě, jež měla věc v době jeho zadržení u sebe. V případě samotného zadržení věci se bude jednat o výjimku z obecného pravidla, neboť k tomuto postupu není třeba, aby bylo vydáno rozhodnutí.“

[35] Uvedený názor nepřímo podporují též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2020, č. j. 1 As 347/2019 - 38, ze dne 28. 5. 2020, č. j. 3 As 255/2019 - 45 nebo např. ze dne 27. 4. 2020, č. j. 2 As 269/2019 - 43. V nich kasační soud potvrdil, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v zadržení věci podle § 121 zákona o hazardních hrách, není přípustná, avšak ne proto, že by byl napadený úkon rozhodnutím, ale z toho důvodu, že se proti němu lze bránit námitkami, o nichž vydá příslušný správní orgán

rozhodnutí. A toto rozhodnutí následně lze napadnout žalobou ve správním soudnictví podle § 65 s. ř. s. Právě i uvedené pochybení krajského soudu tedy bylo důvodem, pro který bylo na místě napadený rozsudek zrušit.

[36] S ohledem na shora přijaté závěry nepovažoval Nejvyšší správní soud za potřebné provádět dokazování listinami, které ve svém vydření ke kasační stížnosti označila žalobkyně c). Na závěrech výše uvedených by ani doplněné dokazování nemohlo ničeho změnit, uvedené důkazy tak považoval za nadbytečné.

[37] Pro úplnost je vhodné doplnit v souvislosti s argumentací žalobkyně c) uplatněnou ve vyjádření ke kasační stížnosti, že opatření o zadržení věci podle § 121 zákona o hazardních hrách nelze považovat za zásah do práva na ochranu obydlí. Takovým zásahem může být samotná kontrola v provozovně, při níž osoby pověřené dozorujícím orgánem vstupují do prostor, kterým svědčí ochrana čl. 8 Úmluvy (viz například rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. října 2014 ve věci *Delta pekárny a. s. proti České republice*, stížnost č. 97/11, body 77 a 78). V nynějším případě žalovaným uplatněné opatření se však netýká tohoto chráněného prostoru, nýbrž věci, které jsou v něm umístěny. Nejde tedy o zásah do práva na ochranu obydlí, ale do práva vlastnického (čl. 11 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě), popřípadě též do práva podnikat (čl. 26 odst. 1 Listiny – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2020 č. j. 1 As 347/2019 - 38).

[38] K právě uvedenému Nejvyšší správní soud doplňuje, že jakkoliv se stěžovatel v kasační stížnosti s poukazem na existenci veřejného zájmu dovolává nezbytnosti provozovatelů hazardních her strpět vyšší regulaci ze strany státu a důslednější dozor, současně sám setrval (v napadeném rozhodnutí, v návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti i v kasační stížnosti samotné) zdůrazňuje dočasnost onoho opatření spočívajícího v zadržení věci. V té souvislosti vytyká krajskému soudu, že § 121 zákona o hazardních hrách „*přičkl téměř aspekt konečnosti*“. To sice z napadeného rozsudku nevyplývá, přesto si současně nelze nepovšimnout, že v posuzované věci ona „dočasnost“ přijatého opatření (zasahujícího do vlastnických práv žalobců či do jejich práva na podnikání) přetrvávala od 11. 2. 2020 i do doby po podání kasační stížnosti (k čemuž došlo v srpnu roku 2020). Přitom v uvedené době (tj. půl roku po zadržení věci) stěžovatel vůbec nezahájil řízení, v němž by se meritorně zabýval posouzením, zda ze strany některého ze žalobců skutečně došlo k porušení zákona o hazardních hrách. To plyne z vyjádření žalobců k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, jež je součástí soudního spisu. Uvedená, i stěžovatelem zdůrazňovaná, „dočasnost“ je tak v souzené věci, s ohledem na zmíněný zásah do ústavních práv žalobců, skutečností značně problematickou. Nyní uvedené je tak upozorněním, že by stěžovatel ve své činnosti ve vztahu ke kontrolovaným subjektům měl i uvedeným souvisejícím ústavněprávním aspektům věci věnovat pozornost. Ničeho to však nemění na závěrech, k nimž Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dospěl.

[39] Kasační soud uzavírá, že stížnostní námitky shledal důvodnými, a přisvědčil tudíž žalovanému, že v projednávaném případě existovalo důvodné podezření, že žalobkyně b) provozuje technická herní zařízení v rozporu se zákonem. Krajský soud navíc pochybil tím, že zrušil i opatření o zadržení věci ze dne 11. 2. 2020, přestože tento úkon není rozhodnutím, a vedle toho je napadený rozsudek též zčásti nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (viz odst. [23]).

pokračování

VI.

[40] Nejvyšší správní soud z důvodů výše uvedených v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[41] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. ledna 2021

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu